

Península

vol. XI, núm. 1

ENERO-JUNIO DE 2016

pp. 65-84

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y CIRCULACIÓN DE ÉLITES EN EL SISTEMA POLÍTICO GUATEMALTECO

EDUARDO FERNÁNDEZ LUIÑA¹RITA MARÍA ARGUETA VELÁSQUEZ²MARIAM ANALY MALDONADO³KANE MATHEU PANAMÁ⁴ADRIANIE MAGALY MÉNDEZ MARÍN⁵SILVIA SOFÍA MONTENEGRO MEJÍA⁶

RESUMEN:

El presente artículo muestra la rotación de élites existente en el Congreso de la República de Guatemala durante las siete legislaturas que han tenido lugar desde la nueva Constitución de 1985. El objetivo del texto es mostrar al lector si el sistema político guatemalteco ha sido capaz de encontrar un camino de estabilidad política y llegar así a la tan ansiada consolidación democrática. Para medir dicha consolidación el artículo utiliza como marco teórico referencial el aporte conceptual desarrollado por Leonardo Morlino. Además, el texto muestra el proceso de investigación implementado por el equipo de trabajo. Se pretende detallar el número de años que cada uno de los miembros del legislativo guatemalteco ha ejercido su cargo como representante público. Posteriormente, el artículo desarrolla un análisis de resultados que lleva a concluir que el sistema político guatemalteco no ha sido capaz de consolidarse como una democracia liberal estable.

Palabras clave: consolidación, inestabilidad, democracia, Guatemala y élites.

¹ Doctor en Ciencia Política y profesor titular de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Email: efernandez@ufm.edu Teléfono: (502)53165565; Dirección: 6 Calle Final, Campus Universidad Francisco Marroquín, Zona 10, Edificio Académico, Oficina D-509, Guatemala, Guatemala.

² Licenciada en Ciencia Política.

³ Licenciada en Ciencia Política.

⁴ Licenciado en Ciencia Política y profesor asistente de la materia Introducción a la Administración Pública.

⁵ Licenciada en Relaciones Internacionales.

⁶ Licenciada en Ciencia Política y profesora asistente de la materia Política.

DEMOCRATIC CONSOLIDATION AND CIRCULATION OF ELITES IN THE GUATEMALAN POLITICAL SYSTEM

ABSTRACT:

This article evidences the rotation of existing élites in the Congress of the Republic of Guatemala during the seven legislatures that have taken place since the 1985 Constitution. The objective of this paper is to determine whether the Guatemalan political system has been able to establish a path towards political stability, and with it achieve democratic consolidation. To measure this process the article used as the theoretical framework the conceptual contribution developed by Leonardo Morlino. The text also indicates the research process implemented by the team. The aim of this investigative article is to illustrate the number of years that each of the members of the Guatemalan Congress has exercised as a public representative. The article develops an analysis of results which leads to the conclusion that the Guatemalan political system has not been able to establish itself as a stable liberal democracy.

Keywords: consolidation, instability, democracy, Guatemala and elites.

INTRODUCCIÓN

Guatemala comenzó hace ya tres años la séptima legislatura desde el inicio de la era democrática con la nueva Constitución de 1985. El presidente de la República, Otto Pérez Molina, abrió su periodo de gobierno con muchas esperanzas y con una agenda que pretendía hacer frente a los problemas estructurales que Guatemala sufre.⁷ Sin embargo, a tres años de distancia de la toma de posesión, el país no deja de sufrir agudos niveles de pobreza, una elevada tasa de inseguridad —aunque a la baja— e inestabilidad en las instituciones que sirven como pilares del sistema.

La arquitectura institucional soporta mucha presión y tanto el fracaso económico,⁸ como el desprestigio ciudadano que sufre la estructura del Estado guatemalteco en su conjunto,⁹ ponen a todo el sistema bajo una clara amenaza populista que puede transformar la apariencia del propio Estado y hacerlo transitar de una democracia liberal a una democracia comunitarista¹⁰ con un claro y marcado carácter populista.¹¹ Lo anterior no significa que la situación sobre la

⁷ Ver la *Agenda del Cambio. Plan de Gobierno 2012-2016. Informe Ejecutivo*. En el documento se muestran los ejes estructurales del nuevo ejecutivo: seguridad democrática y justicia, desarrollo económico, inclusión social y desarrollo rural. Véase: <http://www.partidopatriota.com/agendadelcambio/>.

⁸ El problema económico es analizado en un reciente documento visual realizado por el programa de investigación social DIMENSIÓN. Con base en los datos proporcionados en dicho medio comunicativo el economista y analista Edy Paul Botero señala que la relación entre crecimiento económico y crecimiento de la tasa de natalidad no es la adecuada. El crecimiento económico neto solo ha sido del 0.6% dibujando un panorama terriblemente preocupante. El análisis señala que para salir de la situación de subdesarrollo el país debería crecer seis puntos por encima de la tasa de crecimiento demográfico. Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=uJcII1jgtBI>.

⁹ Para ello ver los resultados que se presentan en el Latinobarómetro 2011. La pregunta sobre satisfacción de la democracia muestra unos resultados cuando menos preocupantes: el 66.1% de los encuestados dice estar no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Ante la pregunta de ¿cómo es la democracia? El 63.1% señala que es una democracia con grandes problemas. Véase <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.

¹⁰ Cuando hablamos de *democracia comunitarista* nos referimos concretamente a todo sistema político que, progresivamente y fruto de su proceso de mutación, abandona los valores liberales que originan la democracia liberal para construir el edificio político sobre un abstracto objeto colectivo llamado *nación*, o como sucede en la mayoría de los sistemas populistas, *pueblo*. Lo anterior erosiona no sólo la estructura de derechos sino también la división de poderes como garante de libertades. Todo se puede hacer desde el ejecutivo pues este es expresión de los valores y sentimientos del “pueblo” o la “nación”.

¹¹ Cuando hablamos de *populismo* nos referimos, como señala la corriente dominante, a aquel sistema político emanado de una democracia liberal que potencia la imagen de un líder y con ello su capacidad para concentrar y centralizar poder en su persona. Con ello, el sistema gradualmente camina desde su origen como democracia liberal y muta hasta llegar a un autoritarismo competitivo. Para catalogar un sistema político como populista se necesitan, con base en la literatura, tres elementos: 1) líder carismático; 2) una particular estructura social —caracterizada por el descontento y por altos niveles de desafección—; 3) un discurso que fusione al líder con el “pueblo” y que legitime a este en su proceso de concentración de poder. El populismo es como muchos autores —entre ellos Rubnik— han dicho un *virus ab initio* de los sistemas democrático-liberales.

cual ha transitado el sistema en los últimos años sea mejor que la propia amenaza. El sistema de partidos es muy defectuoso y se caracteriza por un multipartidismo extremo con una alta fragmentación de 5.5¹² (Brolo 2013, 18) —un punto por encima de la media a nivel global—. A todo ello, sería necesario agregarle la alta volatilidad electoral (Sánchez 2008, 126) —situada en un 55 %— fruto de la frustración que el pobre desempeño del sistema provoca en la ciudadanía.

Teniendo presentes los riesgos citados anteriormente, este artículo pretende evaluar el funcionamiento del Congreso de la República para comprobar si en su interior se ha producido —o no— una adecuada rotación de élites que ayude a la consolidación del sistema democrático o si, por el contrario, dicha rotación ha generado e introducido más presión y con ello aumentado el riesgo de sufrir una situación populista.

Nuestra investigación pretende describir y analizar la evolución y el número de años que ha pasado cada uno de los representantes en el legislativo guatemalteco. Queremos observar la relación existente entre dos variables: por un lado, y como variable independiente, el tiempo de vida que posee la cámara legislativa guatemalteca —hasta el momento 30 años—. Por el otro, y como variable dependiente, la estabilidad y vida media de los diputados guatemaltecos una vez entran en el Congreso de la República como representantes.¹³ De una forma u otra nos gustaría abrir un espacio de reflexión y diálogo que genere senderos de investigación para responder a la pregunta general y más ambiciosa: ¿existe una relación entre el tiempo de vida de los diputados en los cuerpos legislativos y la consolidación del sistema liberal-democrático? Nuestro trabajo de investigación presentará datos en ese sentido y mostrará al lector la evolución que el legislativo guatemalteco y sus representantes han vivido hasta el momento. El estudio reconoce sus propias limitaciones porque debería ser completado con un análisis comparado introduciendo en el ejercicio más países y más aristas de análisis —por ejemplo un estudio sobre el poder ejecutivo y judicial—. ¹⁴ Creemos que de una forma u otra este podría ser un primer paso para abrir una vía de investigación aplicable a todos los sistemas políticos de América Latina.¹⁵

El propósito del artículo será evidenciar ante el lector si el sistema político guatemalteco tiende a la consolidación o, por el contrario, navega a la deriva,

¹² Dicho dato supone que el número de partidos relevantes al interior del sistema es excesivamente elevado.

¹³ Suponemos que a lo largo de los últimos treinta años el sistema ha desarrollado una élite política de representantes profesionales que van rotando de manera equilibrada dando estabilidad a toda la arquitectura legislativa.

¹⁴ Como equipo de investigación somos conscientes de que la consolidación democrática no sólo depende de un Congreso estable. También influye, obviamente, la estabilidad en el poder ejecutivo y judicial, la seguridad, el desarrollo económico, etc.

¹⁵ Lo ideal sería obtener información sobre los niveles de rotación existentes a nivel legislativo en toda Iberoamérica e iniciar la comparación. El objetivo sería observar si existe una correlación entre un determinado nivel de rotación y la estabilidad y calidad democrática.

incapaz de encontrar un equilibrio que le vacune frente a futuras amenazas de carácter populista.

Con este objetivo, el artículo está organizado en tres apartados claramente delimitados. En la primera parte presentamos una pequeña revisión bibliográfica sobre nuestro marco teórico referencial. En ese sentido, profundizamos en la obra y en el trabajo intelectual del politólogo italiano Leonardo Morlino. Este primer apartado pretende clarificar el significado de nuestro concepto central para comenzar a construir sobre el mismo.

Una vez aclarado nuestro marco teórico, el artículo mostrará la evolución sufrida por el sistema político guatemalteco. Nos centraremos específicamente en el desarrollo de una de sus instituciones principales: el Congreso de la República, a lo largo de las últimas siete legislaturas. En este apartado se mostrará al lector una breve explicación de cómo se ha desarrollado el proceso de investigación —y qué problemas han tenido lugar— y posteriormente se publicarán los datos que hemos extraído, fruto del estudio diacrónico de dicha institución.

En tercer lugar presentamos un apartado dedicado al análisis de resultados. Por último, el artículo dedica un espacio para recapitular los principales elementos y hallazgos de nuestra exploración, como conclusión general de este trabajo.

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Las décadas de 1970, 1980 y 1990 representaron años de esperanza para muchos sistemas políticos a lo largo y ancho del planeta. Los países de la Europa del Sur, Iberoamérica y Europa Oriental encontraron el camino hacia la democracia abandonando los sistemas autoritarios que habían sufrido en años anteriores.

Gracias a este proceso democratizador fueron muchos los estudiosos que generaron análisis dedicados a explicar las distintas dinámicas de transición a la democracia. Sobresalen los trabajos clásicos de autores como Dankwart Rustow (1970), *Transitions to Democracy*, o Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds., 1986), *Transitions from Authoritarian Rule, Prospect for Democracy*. Otros trabajos destacables podrían ser la obra del profesor Samuel P. Huntington (1991) *Third Way of Democratisation*, o artículos como *Transiciones a la Democracia*, de Juan Linz (1990), y los esfuerzos más amplios que este último realizó con Alfred Stepan (1996) para desentrañar cómo llegar a la democracia liberal de forma satisfactoria, en su magnífico trabajo *Problems of Democratic Transition and Consolidation*.

En el mundo iberoamericano también hay autores que deben ser citados, como Manuel Alcántara Sáez (1992) y sus *Transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*, o las obras de autores chilenos como Jaime García Covarrubias (2002), *Las transiciones a la democracia en América Latina: ejes fundamentales*, o el trabajo de

Manuel Antonio Garretón (1997) titulado *Revisando las transiciones democráticas en América Latina*. Además de lo anterior, y siempre con el objeto de relacionar la transición con el proceso de consolidación democrática, podríamos citar los trabajos de Carmen Ninou Guinot (2000), *Transición y consolidación democrática en América Latina*, o la investigación de M. Cavarozzi (1991) *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*.

Toda esta literatura pretende explicar los distintos procesos de transición de un régimen autoritario a uno de naturaleza democrática. Paralelamente a los trabajos mencionados más arriba Leonardo Morlino señala: “Todos estos países —una vez superado el proceso de transición— [...] se encontraron o se encuentran teniendo que afrontar el siguiente problema de consolidar y hacer consistentes sus propias estructuras políticas” (1986, 11). Ese es el reto de quienes desean la estabilidad democrática: ¿cómo afianzar el sistema político para adquirir la tan ansiada consolidación democrática como rectora de las reglas del juego político?

La obra de Leonardo Morlino es interesante en ese sentido. Durante su trabajo como investigador empírico, el académico se ajusta a las contribuciones de Linz y otros para desarrollar un paquete de herramientas conceptuales y un marco teórico válido. Con ello, el brillante politólogo italiano pretende analizar los procesos de consolidación democrática. Durante las líneas que siguen presentaremos los rasgos más importantes de su trabajo para luego, gracias al esfuerzo intelectual del profesor de la LUISS de Roma, adaptar los citados instrumentos conceptuales a la evolución del Congreso de la República de Guatemala y evaluar si dicha institución se ha consolidado democráticamente o si continúa viajando sin rumbo después de treinta años de funcionamiento.

La idea es que, siguiendo como decíamos el trabajo de Morlino (1998), expresado en obras como *Democracy, between Consolidation and Crisis* o artículos como *Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis* (1986), seamos capaces de mostrar al lector lo que significa la consolidación democrática y la manera cómo podemos evaluar una democracia de calidad (Morlino 2007).

Morlino define *consolidación democrática* como: “El proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino 1986, 13).

Como se puede comprobar, la definición es muy general, pero el autor señala que dentro de esta generalidad hay tres puntos importantes que deben ser destacados:

1. Primero, la idea de *proceso*: “complejas interrelaciones entre todos los actores en juego, los institucionales y los sociales políticamente relevantes, con sus estrategias, posiciones, opciones, recursos” (13).
2. Segundo, el *sostenimiento*: “la consolidación, en realidad, puede entenderse. Bien —y así hago yo aquí— como el complejo proceso cuyo resultado es un

reforzamiento-afirmación de los ordenamientos democráticos, o bien —y de antemano excluyo aquí este significado— sólo como el punto de llegada, precisamente como el resultado de este proceso” (14).

3. Tercero, la *duda*: “¿hay siempre una fase de consolidación, aún en el caso de que el objeto sea un proceso democrático?” (14).

Después de esta serie de interrogantes existentes en la primera definición podríamos concluir y determinar que el *proceso de consolidación* es “el proceso de fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las diferentes estructuras y normas democráticas, influido por el transcurso del tiempo” (Morlino 1986, 16). Además, sumado a lo anterior podemos añadir que también es una:

Ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, conocimiento cada vez mayor en la aceptación y apoyo al compromiso institucional, reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen (Morlino 1986, 16).

A primera vista parece que el sistema político guatemalteco no disfruta de una democracia consolidada. Los datos que emite el *Latinobarómetro* (2011) en ese sentido son reveladores: el 66.1% de los encuestados dice estar “no muy satisfecho” o “nada satisfecho” con el funcionamiento de la democracia. Frente a la pregunta ¿cómo es la democracia?, el 63.1% señala que es una democracia con grandes problemas. Sin embargo y analizando en profundidad los resultados todavía se puede comprobar —y este es un dato realmente esperanzador— que la mayoría absoluta de la población guatemalteca todavía defiende la democracia como el mejor sistema de toma de decisiones en sociedades complejas: el 72.6% de la población señala que hay que defender la democracia como el sistema político imperante a pesar de los defectos que este sistema posee.

La tabla 1, extraída de la data generada y publicitada por el *Latinobarómetro* es la muestra gráfica de la afirmación anterior.

Tabla 1. Defensa de la democracia

Defensa de la democracia			
Defensa de la democracia	País Guatemala		
		Suma	Guatemala
	Sí	72,6%	72,6%
	No	27,4%	27,4%
	Suma	1799 (100)	1799 (100)

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2011. Véase <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>.

Los datos presentados líneas atrás coinciden con el trabajo desarrollado a lo largo del tiempo por la Universidad de Vandervilt y el USAID. La consolidación democrática depende, como la investigación de estas instituciones señala, “tanto del apoyo al sistema como de la tolerancia” (Aizpuru 2012, 143). En ambos casos, Guatemala muestra niveles a la baja, más cercanos a países como Venezuela que a otros como Uruguay, la nación latinoamericana con más apoyo a la democracia (144). En cuanto a la noción de *apoyo a la democracia*, el país es uno de los Estados latinoamericanos con menor apoyo: sólo alcanza el 62% (154), dato diez puntos más bajo al generado desde el *Latinobarómetro*. Lo anterior, obviamente, muestra que un porcentaje de entre un 30% y un 40% de la población no cree en el sistema democrático. Los datos dibujan un escenario potencialmente plagado de incertidumbres. Con base en las definiciones y datos presentados sería interesante indagar sobre las razones de la inestabilidad. ¿Qué diagnóstico podríamos establecer para enriquecer el análisis y comprender mejor los fundamentos de estos desequilibrios?

Hay razones que están claramente delimitadas. Una de ellas es la perversa lógica que regula el sistema de partidos. En su trabajo *El tamaño importa*, Javier Brolo señala que el sistema político guatemalteco posee un multipartidismo extremo fruto de la alta fragmentación —5.5— que sufre el sistema (Brolo 2013, 18). Sin duda, la influencia del sistema de partidos en la actual situación de crisis es irrefutable. De la mano de lo anterior, en un primer momento, el equipo de investigación deseaba comparar también la vida media de un político con la vida media de un partido político¹⁶ —que en estos momentos es de 1.6 eventos electorales (Brolo 2012)— para analizar problemas existentes en el legislativo nacional —eje central del sistema político guatemalteco—. Es ahí donde comenzaron a surgir las preguntas fundamentales que el texto ha deseado de una u otra forma responder: vida media de los diputados en la Cámara, datos relacionados con la rotación de las élites representativas dentro de la Cámara, estabilidad partidista, etc.

A partir de este conjunto de dudas nos interesamos en la evolución general del legislativo a lo largo del tiempo y se decidió analizar y cuantificar dicha evolución. El objetivo central era comprobar si el proceso electoral había sido capaz de generar unas élites representativas estables y un modelo de rotación —de dichas élites— equilibrado. La idea era poner de manifiesto si, como es necesario en todo sistema político democrata-liberal, se había evolucionado hacia la profesionalización de la política y si la citada profesionalización encontraba cierta armonía con niveles de rotación estables entre dichas élites. En caso de que lo anterior se produjese, las políticas públicas —o una gran parte— podrían encontrar continuidad y habría estabilidad en la arquitectura institucional del sistema.

¹⁶ Para completar la bibliografía en ese sentido sería interesante que el lector revisase los textos publicados por organizaciones como ASIES o FLACSO-Guatemala. Todos coinciden en la baja edad media de los partidos. Siguiendo el argumento de Javier Brolo en la referencia utilizada para nuestra investigación la vida media de un partido quedaría fijada en 6.4 años.

HISTORIA DE UN VIAJE: LA EVOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

Guatemala es en la actualidad la realidad política con más población y más producto interior bruto de América Central. Durante los últimos años el país ha navegado entre la incertidumbre producida por distintas amenazas y la crisis económica y social (Trujillo Álvarez y Fernández Luiña 2010).

Desde su independencia, el país ha diseñado un sistema político de naturaleza presidencialista, pero ha sido a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala, en 1985, que el mismo ha adquirido su forma actual. El sistema político guatemalteco pivota sobre un legislativo unicameral denominado Congreso de la República, que asume las funciones típicas de este tipo de cámaras en una democracia liberal presidencialista.

Complementando lo anterior, podríamos tipificar al legislativo guatemalteco como poseedor de un sistema de partidos multipartidista extremo (Sartori 2005) que tiende a generar dinámicas competitivas de naturaleza centrífuga.

Con todos los datos obtenidos se inició el proceso de investigación con una serie de objetivos claramente delimitados:

1. Identificar a cada uno de los diputados que han ejercido su cargo como representantes desde 1986.
2. Ver su evolución y vida política a través de los partidos en los que han militado.
3. Establecer promedios y mostrar una radiografía de los años de experiencia acumulados por estos representantes en el ejercicio de sus funciones.

Para conseguir datos, los solicitamos a la Unidad de Información Pública del Congreso de la República. Una vez que obtuvimos los datos, comenzamos el proceso de cuantificación intentando “contar lo que cuenta en ciencia política” (Pasquino 2009) e iniciamos el análisis. Los resultados iniciales se exponen en la tabla 2.

Como se puede observar la tabla describe con claridad la experiencia acumulada —en años— de los diputados presentes en cada una de las seis legislaturas —la primera no ha sido introducida por razones obvias— desde la Constitución de 1985.

Los porcentajes son esclarecedores y describen una realidad que puede ser preocupante. La mayoría de los diputados en las seis legislaturas analizadas —25 años— se sitúan en el rubro de 0-4 años. ¿Es un dato peligroso a la hora de establecer un diagnóstico sobre la salud del sistema político guatemalteco? ¿Es necesario preocuparse? ¿Muestra una característica positiva o negativa de la joven democracia centroamericana? Otro dato general que se puede extraer con un análisis superficial de los resultados muestra la progresiva adquisición de años

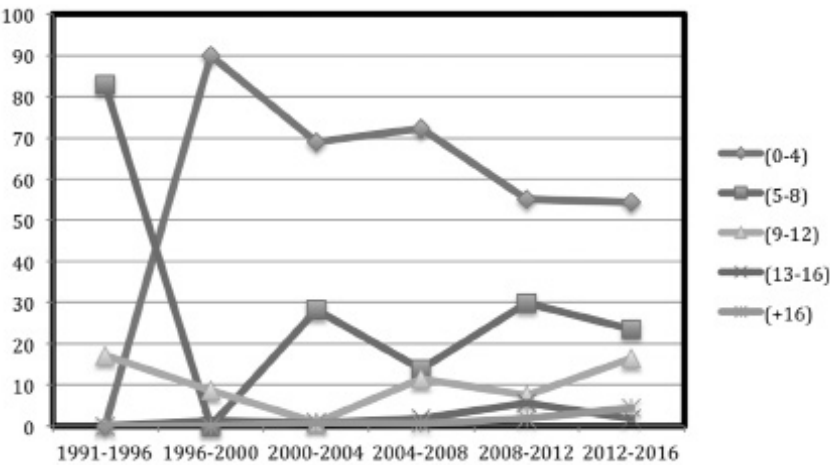
de experiencia por parte de los diputados a medida que pasa el tiempo. La batería de preguntas que asaltaron al equipo de investigación fueron similares: ¿Es preocupante lo anterior? ¿Con ello se demuestra la mala o la buena salud del sistema?

Tabla 2. Evolución del Congreso de la República 1991-2012

Rango	1991-1996 %	1996-2000 %	2000-2004 %	2004-2008 %	2008-2012 %	2012-2016 %
(0-4)	0	90	69.02	72.15	55.06	54.43
(5-8)	82.75	0	28.31	13.92	29.74	23.41
(9-12)	17.24	8.75	0.88	11.39	7.59	16.45
(13-16)	0	1.25	0.88	1.89	5.64	1.89
(+16)	0	0	0.88	0.63	1.89	4.43

Fuente: Elaboración propia.¹⁷

Gráfica 1. Evolución del Congreso de la República 1991-2012

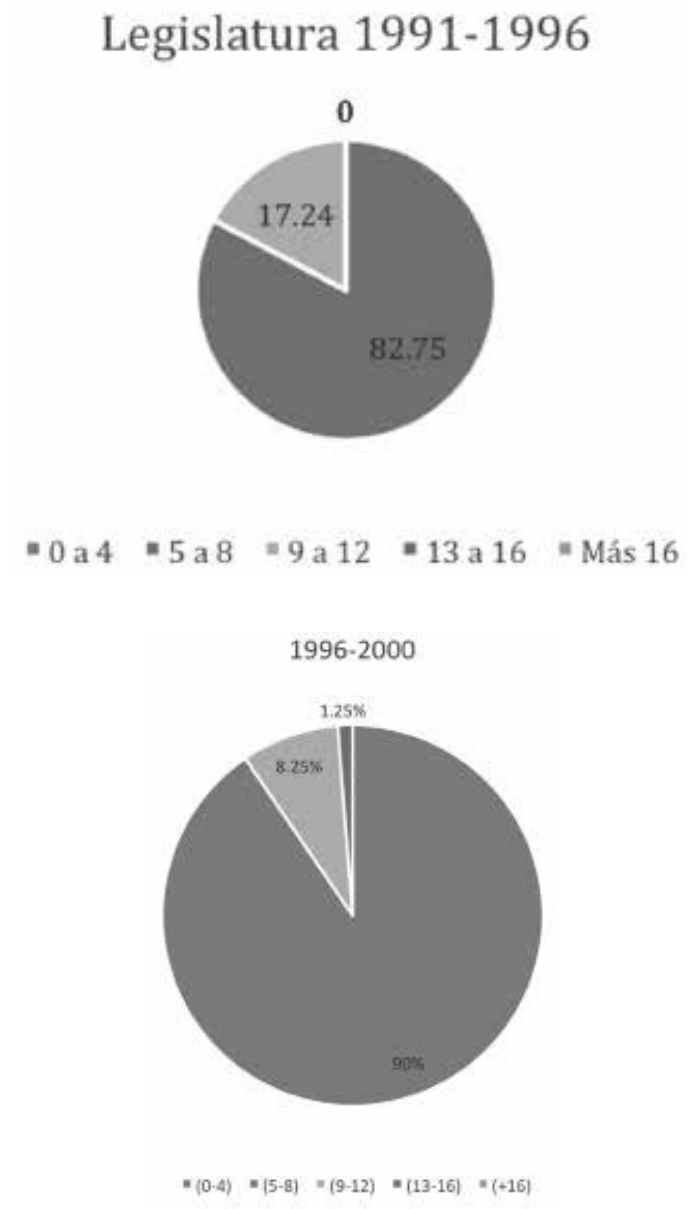


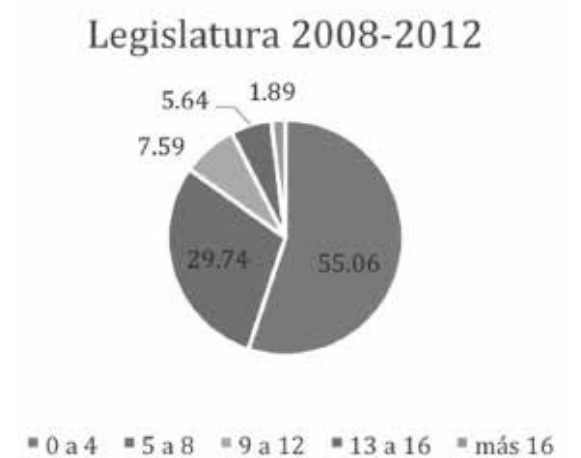
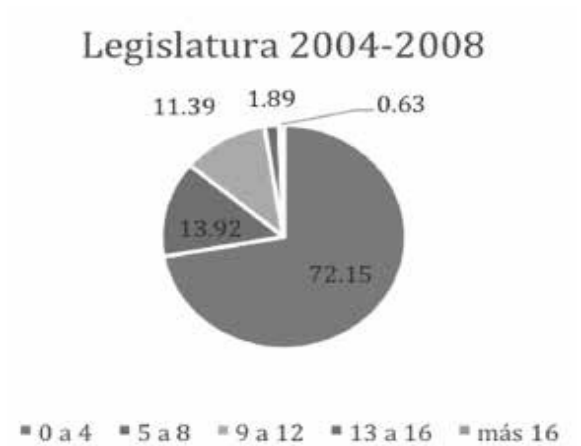
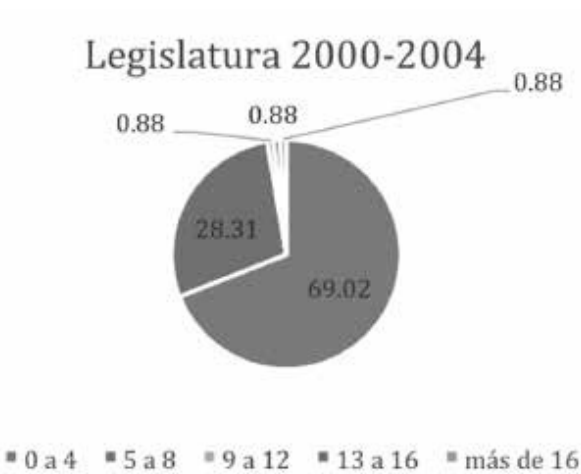
Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ El equipo de investigación debe comunicar al lector que hay una pequeña distorsión de los datos en las dos primeras legislaturas (1986-1991 y 1991-1996). La razón es que ambas tuvieron una duración de cinco años, con base en la Constitución de 1985 que, originalmente, establecía un quinquenio como periodo electoral. Posteriormente dichos períodos cambiaron con la reforma constitucional del año 1993 y el Acuerdo Legislativo número 18-93, redactado por el Congreso de la República. Eso hace que la tabla número 1 muestre unos resultados de 0% en el rango (0-4), porque el equipo decidió establecer como mecanismo de medición cohortes de cuatro años respetando la legislación actual. Véase Constitución Política de la República de Guatemala http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf.

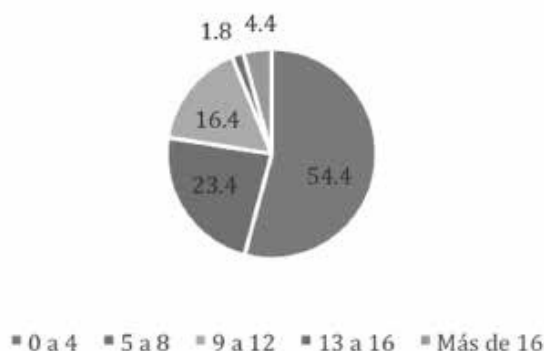
Para mejorar nuestra capacidad analítica y al mismo tiempo con el objetivo de esclarecer al lector la comprensión de los datos, se presentan a continuación un paquete de gráficas que desean mostrar la evolución sufrida en el legislativo guatemalteco de forma más visual. La gráfica 1 y la serie de gráficas 2 son una buena muestra en ese sentido.

Gráficas 2-7. Evolución por legislatura del Congreso de la República 1991-2016





Legislatura 2012-2016



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que los datos fueron tratados y graficados, el equipo desarrolla el tercer paso en el proceso de investigación y comienza el ejercicio de análisis intentando comprender dichos resultados con base en nuestro marco teórico referencial definido en el primer apartado del presente texto.

ANÁLISIS DE RESULTADOS: EL PROBLEMA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA INESTABILIDAD ESTRUCTURAL

La situación que refleja la data expuesta páginas atrás es terriblemente preocupante para la salud del sistema político guatemalteco. Por un lado los resultados muestran el excesivo nivel de rotación en las élites políticas legislativas. Las legislaturas 4°, 5°, 6° y 7° presentan elevados niveles de rotación en los diputados electos. Lo anterior, inevitablemente, dificulta la “profesionalización” de la clase política elegida democráticamente. Estos datos no parecen normales —pues fluctúan entre posiciones extremas— en una democracia liberal que debería generar un cierto equilibrio entre diputados veteranos —conocedores del funcionamiento del sistema— y diputados jóvenes, novatos, que ayudan a regenerar la Cámara mediante un proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo.

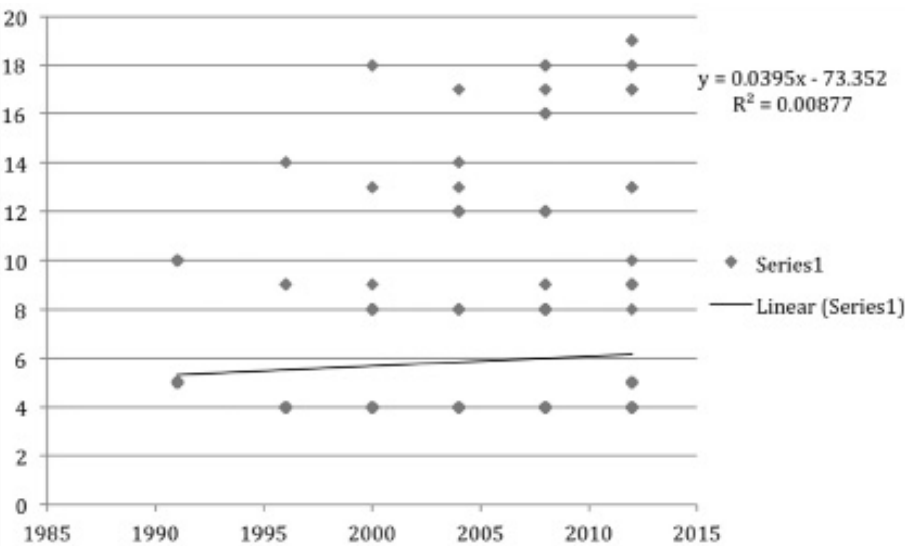
Es ahí donde nuestra investigación encuentra una de sus primeras barreras, porque en este punto, la comparación con otras realidades políticas —con el objeto de medir los niveles de rotación— sería requisito indispensable para comprobar si en las democracias liberales que funcionan *bien*¹⁸ los susodichos niveles

¹⁸ En este sentido sería de gran interés medir y cuantificar éstos fenómenos en otro tipo de democracias. Para mejorar el trabajo en el futuro se podrían comparar los niveles guatemaltecos con los de países situados en los veinte primeros puestos del *The Democracy Index*, elaborado por la *Economist Intelligence Unit*. Para más información ver https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011.

de rotación entre las élites políticas son igualmente elevados o similares (Miguel 2009, 188).

Lo que sí parece claro y un elemento irrefutable fruto de nuestro proceso de investigación, es que a medida que pasa el tiempo, la experiencia del diputado promedio en la Cámara no sube y con ello, desgraciadamente, el sistema pierde bagaje, experiencia y continuidad sufriendo una renovación constante. El bajo nivel de R^2 muestra la inexistente correlación entre el paso del tiempo en el Congreso de la República y el aumento o descenso de la experiencia entre los diputados que componen la Cámara. Esto queda evidenciado visualmente cuando los datos se exponen en el diagrama de dispersión presentado en la siguiente gráfica.

Gráfica 8. Experiencia de la clase política



Fuente: Elaboración propia

Como se puede comprobar, la tendencia, aunque positiva y creciente, no parece suficiente para que después de treinta años haya una estabilidad claramente definida entre diputados veteranos y experimentados y un grupo de representantes nuevos¹⁹ que dan, progresivamente, dinamismo y renovación al Congreso de la República. No hay un parámetro concreto que dé estabilidad al sistema y a la conformación del legislativo guatemalteco.

El cálculo de la edad media de los diputados —por legislatura— es también revelador en ese sentido:

¹⁹ También novatos, aprendices, novicios.

Tabla 3. Promedio general de vida política de un diputado

Legislatura	Promedio general de vida de un diputado (años)
2 (1991-1996)	5.86
3 (1996-2000)	4.56
4 (2000-2004)	5.38
5 (2004-2008)	5.73
6 (2008-2012)	6.68
7 (2012-2016)	5.86
Promedio General (siete legislaturas): 5.80	

Fuente: Elaboración propia.

El Congreso necesita encontrar su propia lógica de funcionamiento. En las condiciones actuales no parece claro que la dinámica presente y mostrada durante las gráficas anteriores, lleve al sistema a la tan ansiada consolidación democrática. Se podría afirmar todo lo contrario y señalar que, bajo esta lógica de funcionamiento, el Congreso contribuye a aumentar la inestabilidad política del sistema y con ello, la creciente desafección ciudadana con las instituciones del Estado guatemalteco.

Si a todo lo anterior unimos un sistema electoral que la ciudadanía no entiende y una *partitocracia* que limita visiblemente la competencia política y genera un sistema perverso de incentivos para los diputados²⁰ (Fortín 2010), no es un error afirmar que Guatemala no solo no ha sido capaz de lograr la consolidación, sino que debido a dicha incapacidad, el país se encuentra en un alto nivel de riesgo y puede sufrir una amenaza populista (Savarino 1998).

Es necesario no solo abrir un espacio de reflexión para mejorar el sistema electoral guatemalteco —y con ello el sistema de representación—, sino también alertar sobre la dinámica existente en la arquitectura institucional para prevenir el desarrollo de una amenaza de naturaleza populista y con ello contribuir a lograr la tan ansiada estabilidad y consolidación democrática.

²⁰ La baja vida media de los representantes sin duda provoca un problema de preferencia temporal que aumenta el riesgo de corrupción en el sistema. El diputado sabe que probablemente estará poco tiempo en la Cámara. Con base en lo anterior se genera una dinámica perversa que potencialmente puede animar al diputado a desarrollar actividades ilícitas para amortizar su elección como representante.

Sería también obligatorio recapacitar sobre la necesidad de introducir lógicas de rendición de cuentas en el sistema legislativo y una mejora de la relación representante-representado, como elemento fundamental con el cual legitimar toda la arquitectura institucional del Estado guatemalteco.

El equipo de investigación ha considerado necesario continuar la exploración con base en los resultados y en la evaluación presentada líneas atrás. Además, se podrían desarrollar dos senderos de investigación interesantes para continuar con el proyecto: por un lado, seguir con la misma dinámica analítica y exportarla en otros países para ser capaz de ver cómo funcionan las democracias liberales consolidadas y cuál es su grado de rotación de élites en el poder legislativo.

Por el otro, también se podría desarrollar una investigación que tenga como punto de referencia la literatura relacionada con rendición de cuentas. Hay muchos y muy buenos artículos en ese sentido. Se podría iniciar revisando la literatura más actual y viendo los trabajos de académicos de especialistas como Melvin Dubnick (2005), *Accountability and the Promise of Performance: In Search of Mechanism*, o el artículo *Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy through Better Accountability*, presentado por los profesores Arie Halachmi y Marc Holzer (2010). Pero sin duda la línea más interesante de la mano de la rendición de cuentas sería la de sistemas electorales, que determinan tanto la rendición de cuentas de parte de los representantes a los representados, como la conformación de un “particular” sistema de partidos. Parece posible que el excesivo nivel de rotación que se ha visto en el legislativo guatemalteco y la relación entre este nivel de rotación y el bajo porcentaje de diputados experimentados sea una consecuencia de la *partitocrazia* rampante que impera en el sistema político guatemalteco. Modificando el sistema electoral se podría anular o minimizar el papel de los partidos y con ello de sus líderes —probablemente los que sobreviven más tiempo dentro de la estructura legislativa— y así ayudar a generar dinámicas de renovación dentro del Congreso *bottom up* y no *top down*, como existen en la actualidad.

En el espacio académico e intelectual iberoamericano ya ha comenzado dicho proceso de reflexión y en ese sentido el equipo destaca los trabajos de Luis Felipe Miguel (2008), como *Accountability em listas abertas*, o *Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista*, de Joao Francisco Araújo Maria (2010), en Brasil, y en Argentina, la obra de Gabriel L. Negretto (2008), *La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*, o el trabajo de Scott Manwering y Mariano Torcal (2005), *La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola de democratización*.

Sea como fuere, el camino está abierto. Resulta necesario seguir con el proceso de estudio e investigación para diagnosticar empíricamente los problemas que poseen los sistemas políticos iberoamericanos y gracias a ello aportar soluciones viables para los mismos.

CONCLUSIONES GENERALES

El presente artículo ha mostrado la evolución del legislativo guatemalteco a lo largo del tiempo con el fin de comprobar si el sistema político de este país centroamericano ha sido capaz de lograr una consolidación democrática después del conflicto armado interno que sufrió durante treinta y seis años.

Tomando como base los trabajos y desarrollos teóricos de Leonardo Morlino, hemos intentado adaptar su definición de *consolidación democrática* y ponerla en contacto con el análisis empírico realizado sobre el Congreso de la República de Guatemala.

La definición base que hemos tomado como referencia ha sido: “el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino 1986, 13).

Entendemos *consolidación* como un proceso político que lleva a la estabilización del sistema, al equilibrio del mismo. Posteriormente, demostramos gracias a la información proporcionada por el *Latinobarómetro* y los estudios desarrollados por la Universidad de Vanderbilt y el USAID, que la democracia liberal guatemalteca no está realmente consolidada, pero que entre el 60% y el 70% de la ciudadanía sigue apoyando esta forma política de organizar la toma de decisiones como la más adecuada en la actualidad.

Siempre con el ansia de explicar las causas que provocan la actitud pesimista de la ciudadanía guatemalteca hacia su sistema político, el artículo desarrolla un proceso de investigación sobre la evolución del Congreso de la República con el fin de comprobar si la institución representativa ha sido capaz de lograr la institucionalización y con ello la consolidación democrática. Para realizar dicho análisis hemos elaborado mediciones para indagar:

1. La vida media de un diputado en la Cámara.
2. El porcentaje existente de diputados en diferentes rubros —años— durante las siete legislaturas existentes desde 1985.

Los resultados han sido muy interesantes. Los gráficos y tablas que hemos diseñado han demostrado que, a medida que pasa el tiempo, la experiencia del diputado promedio no aumenta. El sistema muestra una excesiva circulación de élites²¹ en la Cámara que puede generar problemas de información, de continuidad en las políticas públicas y, en último término, inestabilidad. Todo ello

²¹ El equipo considera necesario adjetivar esta afirmación. La excesiva rotación es estrictamente cuantitativa. Es decir, no hemos analizado las cúpulas de los partidos. Un posible riesgo de nuestra investigación es que dichas cúpulas no cambien y exista una casta que no se mueva con el tiempo. Sin duda lo anterior es una de las limitaciones del estudio y una motivación para seguir investigando el funcionamiento del legislativo guatemalteco.

puede afectar negativamente la imagen del Congreso como institución y de los representantes como profesionales políticos capacitados para resolver los problemas nacionales.

En los últimos veintisiete años de historia, la Cámara no ha logrado encontrar un equilibrio entre diputados veteranos y diputados jóvenes que aseguren la renovación pausada de la institución. Por el contrario, los niveles de rotación son excesivamente elevados y parece que solo una élite del 20% se mantiene con más de nueve años de experiencia. El artículo concluye señalando que el proyecto de investigación debe ser continuado a través de dos senderos claramente delimitados: por una parte, hacer el mismo ejercicio en otro tipo de democracias para ver si los sistemas estables han logrado porcentajes similares de rotación en sus respectivos legislativos. Por la otra, identificar a quienes conforman esa élite representativa del 20%, y comprobar si la ciudadanía comprende las implicaciones de estos niveles de rotación, así como profundizar en los análisis sobre *accountability* y proponer mejoras al sistema electoral nacional.

Finalizamos, así, con una serie de preguntas que resultan inevitables para mejorar el rendimiento de la democracia liberal guatemalteca y, al mismo tiempo, contribuir a una gestión más transparente de la información entre representantes y representados. Si con ello hemos despertado el interés del lector para continuar la discusión y enriquecer el sistema político guatemalteco, nuestro objetivo ha sido completamente satisfecho.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZPURU, Dinorah. 2012. *Cultura política y democracia en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Guatemala: USAID.
- ASIES. 2011. *Monografía: Los partidos políticos guatemaltecos en el proceso electoral*. Guatemala: Departamento de Investigaciones Sociopolíticas-ASIES.
- Acuerdo Legislativo* Número 18-93. Consultado el 15 de febrero de 2013. <http://www.scribd.com/doc/17448978/Acuerdo-Legislativo-1893-Reformas-a-La-Constitucion-Politica-de-La-Republica>.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. 1992. "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 11, enero-abril: 9-42.
- ARAÚJO MARIA, Joao Francisco. 2010. "Desenho institucional e accountability: Pressupostos normativos da teoria minimalista". *Revista de Sociologia e Política* 18 (35) (Fevereiro): 27-40.
- BROLO, Javier. 2012. "Organización Partidaria en Guatemala." En *Partidos Políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*, 1-69. Guatemala: ASIES.
- . 2013. *El tamaño importa. Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. Guatemala: ASIES.
- BUKHARI, Huzalma e Ikramut Haq. 2010. "Accountability and Democracy". *Economic Review* 41 (2): 50-51.
- Constitución Política de la República de Guatemala*. 1986. Guatemala: Congreso de la República.
- DUBNICK, Melvin. 2005. "Accountability and the Promise of Performance: in Search of Mechanism". *Performance and Management Review* 28 (3), marzo: 376-417.
- FORTÍN, Javier. 2010. "Transfugismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción". *América Latina Hoy*, núm. 54: 141-166.
- GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime. 2002. "Las Transiciones a la Democracia en América Latina: ejes fundamentales". Consultado el 10 de febrero de 2013. http://iugm.es/uploads/tx_iugm/TransicionesAL.pdf.
- GARRETÓN, Manuel. 1997. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". *Nueva Sociedad NUSO*, núm. 148, marzo-abril: 20-29.
- HALACHMI, Arie y Marc Holzer. 2010. "Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy through Better Accountability". *Public Administration Quarterly*, Fall: 378-399.
- Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana*. 2011. Consultado el 10 de febrero de 2013. <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>.

- LINZ, Juan. 1990. "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*: 7-33.
- . 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Maryland: John Hopkins University Press.
- MACK, Luis Fernando y María Alejandra Erazo. 2006. "El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala". En *Cuaderno de Información Política*, núm. 4: 1-30. Guatemala: FLACSO.
- MAINWARING, Scott y Mariano Torcal. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola de democratización". *América Latina Hoy*, núm. 41, diciembre: 141-173.
- MAZZINA, Constanza. 2006. "Instituciones y consolidación democrática en América Latina". Documentos, año IV, núm. 49, marzo: 1-6. CADAL Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.
- MIGUEL, Luis Felipe. 2009. "Accountability em listas abertas". *Revista de Sociologia e Política* 18 (37), febrero: 183-200.
- MORLINO, Leonardo. 1986. "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, núm. 35: 7-61.
- . 1998. *Democracy, between Consolidation and Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2007. "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de Ciencia Política* 27 (2): 3-22.
- NEGRETTO, Gabriel. 2008. *La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*. México: División de Estudios Políticos, CIDE.
- PASQUINO, Gianfranco. 2009. "Números y ciencia política. Contar en la ciencia política lo que cuenta". *Andamios* 6(11), agosto: 129-148.
- RUSTOW, D. 1970. "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*, núm. 2: 358-371.
- SÁNCHEZ, Omar. 2008. "Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization". *Latin American Politics and Society* 50 (1): 123-151.
- SARTORI, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- SAVARINO, Franco. 1998. "Populismo: Perspectivas europeas y latinoamericanas". *Espiral* XIII (138), septiembre-diciembre: 77-94.
- SONNLEITNER, Williband. 2006. *Explorando los territorios del voto: hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Guatemala: IHEAL-BID-CEMCA.
- TRUJILLO ÁLVAREZ, Pedro y Eduardo Fernández Luiña. 2010. "Guatemala, belleza y violencia". *Atlántica XXI. Revista Asturiana de Información y Pensamiento*, núm. 7, marzo: 50-53.